As regiões metropolitanas na América Latina: potencialidades, problemas e governabilidade[1]

Simon Schwartzman[2]

2009

A América Latina ainda transmite um pouco a imagem de uma sociedade rural, mas o processo social mais importante da região, na segunda metade do século XX, foi sua forte urbanização e, mais especificamente, a concentração da população ao redor de grandes metrópoles e regiões urbanas – as megacidades – algumas das quais estão hoje entre as maiores do mundo. Tal como descrito por Roura and Güell, "uma das características mais notáveis do desenvolvimento recente da América Latina e o Caribe é o alto grau de urbanização de sua população e a emergência de um grande número de cidades com características metropolitanas. A região se caracteriza pela importância demográfica e econômica de suas cidades, as quais, em 2000, concentravam 75% de seus 523 milhões de habitantes e geravam 80% do crescimento econômico" (Roura and Güell 2002). Este fato, de grandes implicações de ordem

---

[1] Capítulo 7 de Fernando Henrique Cardoso e Alejandro Foxley, editores, *América Latina: Desafios da Democracia e do Desenvolvimento - políticas sociais para além da crise*, Editora Campus-Elsevier e Instituto Fernando Henrique Cardoso, 2009, volume 2 (versão preliminar)

[2] Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade, Rio de Janeiro, Simon@iets.org.br

econômica, política, institucional, social e ambiental, provocou um grande volume de análises e publicações por parte de agências internacionais, governos e pesquisadores acadêmicos, que permitem que tenhamos hoje uma visão bastante completa da natureza do processo de metropolização, suas principais consequências e também um amplo cardápio de experiências para lidar com esta questão. Mas, a implantação de políticas adequadas para as grandes regiões urbanas continua sendo um dos principais problemas que a sociedade latino-americana deve enfrentar.

Os processos de urbanização e a dinâmica demográfica – continuidade ou inflexão?

A explicação convencional para o processo de concentração urbana é que ele reflete uma opção racional das pessoas por melhores oportunidades e condições de vida, que seriam em geral superiores nas grandes cidades, resultando em projeções de crescimento continuado nas próximas décadas. A previsão de Habitat[3] 2001 era que, de 2000 a 2015, a população da América Latina e Caribe passaria de 519.1 a 631.1 milhões de pessoas; a população urbana, de 389.3 a 504.9 e o número de cidades com mais de um milhão de pessoas, de 47 a 58. Com isso, 80% da população da região estariam vivendo em áreas urbanas, comparado com 75% no ano 2000 e 70% no ano 1985 (Habitat 2001; Roura and Güell 2002).

Mas, estas projeções tão altas de crescimento feitas nos anos 1980 não se cumpriram. Em 1996, as Nações Unidas reduziram drasticamente as projeções de crescimento da população urbana no mundo, em comparação com projeções anteriores. A previsão de 2000 para a América Latina era de que a região teria 387.6 milhões de pessoas na área urbana, enquanto que a previsão anterior tinha sido de 446 milhões, uma redução de 16.9%. A redução das projeções para as áreas metropolitanas de São Paulo e Cidade do México foram mais drásticas, de 31.3% e 41.6%, respectivamente.

As razões para esta revisão são conhecidas. No passado recente, os principais fatores que explicavam o movimento das populações da América Latina em direção às

[3] Em 1996, em Istambul, realizou-se a conferência das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos (Habitar II), que deu continuidade a uma agenda internacional voltada a "garantir uma moradia adequada para todos e conseguir que os assentamentos humanos sejam mais seguros, salubres, habitáveis, equitativos, sustentáveis e produtivos", que se busca implementar, ao nível das Nações Unidas, através do "Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos". Habitat 2001 refere-se à Sessão Especial da Assembléia Geral das Nações Unidas que teve por objetivo avaliar a implementação da agenda de Habitat II.

grandes cidades foram as altas taxas de natalidade, sobretudo nas áreas rurais mais pobres; a incapacidade da economia rural de reter esta população em atividades agrícolas tradicionais; e os atrativos das cidades em termos de condições de vida e possibilidades de emprego. Entretanto, as taxas de natalidade sofreram uma grande redução nas últimas décadas, não somente entre os segmentos mais ricos e educados da região, mas também entre os mais pobres, embora em níveis diferentes, e isto está reduzindo significativamente a pressão demográfica sobre as cidades. A modernização da economia agrícola reduziu a necessidade de mão-de-obra não qualificada no campo, tornando também inviável a pequena agricultura de subsistência, o que significa que estes fatores de expulsão das populações do campo para a cidade se mantiveram e possivelmente se acentuaram; mas, por outro lado, o longo processo de transferência massiva das populações rurais para os centros urbanos também reduziu o *pool* populacional das regiões rurais, que, por isso, gera menor migração para as cidades. Finalmente, as grandes cidades perderam muito de seus atrativos, devido aos altos níveis de desemprego, às difíceis condições de moradia, à deterioração dos serviços públicos e aos problemas de habitação, insegurança pessoal e violência.

A visão convencional é apresentada com clareza na introdução de um simpósio internacional sobre pesquisas urbanas, realizado em 2005, por Sir Peter Hall, que faz referência ao documento da "World Comission on 21st Century Urbanism" que classifica as cidades do mundo em desenvolvimento em duas categorias, a primeira dos países mais pobres e a outra dos países de desenvolvimento econômico intermediário.

As da primeira categoria, mais típicas dos países da África, são sufocadas por uma pressão demográfica contínua de pessoas que vêm de regiões rurais e que não conseguem ser absorvidas na economia moderna. São cidades que crescem pela combinação de altas taxas de natalidade e forte migração de pessoas sem qualificação profissional, deslocadas pela fome, calamidades naturais e guerra civil. Nestas cidades, a economia moderna tem dificuldades de sobreviver, pela baixa educação das pessoas, falta de infraestrutura, falta de créditos e de acesso aos mercados globais. A segunda categoria de cidades, mais próprias da América Latina, seriam as que crescem pelo dinamismo da economia, mas deixam marcas negativas que é preciso corrigir. São cidades que concentram o que há de mais dinâmico em seus países, em

termos de instituições, indústrias, serviços, infraestrutura, pessoas educadas, bairros residenciais elegantes e atraentes, ao lado de assentamentos informais onde as pessoas lutam para sobreviver com trabalhos eventuais e a venda de objetos nas ruas (Hall 2007).

As soluções apresentadas para os problemas das grandes cidades derivam desta classificação. Para as primeiras, as prioridades seriam reduzir os níveis de natalidade, através da disseminação intensiva de informações pelo uso dos meios modernos de comunicação; e reduzir a informalidade, introduzindo as pessoas o mais rapidamente possível na economia de mercado, através do fornecimento de microcrédito, para que elas comecem seus próprios negócios, e de apoio para que possam construir suas moradias com condições mínimas de habitabilidade. A queda nas taxas de natalidade nos últimos anos reduziu a prioridade da questão demográfica, mas os problemas da informalidade continuam presentes, e é ilusório acreditar que possam ser resolvidos simplesmente com a transformação dos pobres em microempresários. Para o segundo tipo de cidades, a principal tarefa seria estimular a economia, em atividades modernas e competitivas, na indústria e nos serviços. Além disso, há problemas específicos, associados, sobretudo, aos povoamentos irregulares – *callampas*, favelas, *villas miseria* – e ao transporte público, que precisam de atenção especial. Nesta perspectiva, as megacidades contemporâneas não seriam diferentes, em seus problemas e potencialidades, das cidades européias do início da revolução industrial, que conseguiram, graças ao desenvolvimento econômico, superar os problemas da segmentação social e das más condições de vida da maioria de seus habitantes.

O principal questionamento que se pode fazer a esta perspectiva é que, embora seja verdade que os centros urbanos – as grandes cidades e seus arredores, que formam as regiões metropolitanas – concentrem boa parte das atividades econômicas mais dinâmicas dos países, em muitos casos este dinamismo está se transferindo das grandes cidades para outras regiões, ou aumentando de forma muito dramática a segregação urbana, gerando problemas que não se pode esperar que sejam resolvidos com o simples crescimento da economia.

Esta situação está bem documentada para as duas grandes cidades do Brasil, Rio de Janeiro e São Paulo[4]. Como capital do país, o Rio de Janeiro contou com a vantagem de uma população mais educada de políticos, funcionários públicos e empresários com poder de compra significativo, que estimularam o desenvolvimento de atividades industriais e de serviços significativas. Em São Paulo, os recursos e o estímulo vieram da economia do café e da presença de um grande número de imigrantes europeus e japoneses que, chegando ao Brasil em fins do século XIX para trabalhar em atividades agrícolas, foram se transferindo para as cidades. Enquanto São Paulo crescia como centro industrial, atraindo um fluxo crescente de imigrantes das regiões mais pobres de Minas Gerais e do Nordeste brasileiro, o Rio de Janeiro perdeu, com a transferência do governo federal para Brasília, em 1960, sua posição de capital do país, e os avanços da economia industrial paulista tornaram obsoleta a indústria mais tradicional que se tinha desenvolvido no Rio de Janeiro. A economia da cidade e da região do Rio de Janeiro não cresce há um quarto de século, exceto pela produção de petróleo no norte do Estado (Ribeiro, Rodrigues, and Correa 2008). A partir dos anos 1980, a crise da economia de substituição de importações afetou muito fortemente a indústria paulista, e os responsáveis pelos novos investimentos que foram feitos no Brasil desde então deram preferência muitas vezes a regiões menos afetadas pela deterioração urbana das grandes cidades, buscando seja cidades pequenas, mas com populações educadas e centros universitários de qualidade, como Campinas, Ribeirão Preto e São José dos Campos, ou estados mais pobres, onde podem fazer uso de mão-de-obra ainda mais barata e de isenções fiscais, como nos estados de Bahia ou Ceará. Entre 1992 e 2006, a proporção de pessoas ocupadas em atividades industriais em São Paulo diminuiu de 26% a 19% e, no Rio, de 13.1% a 9.3%.

A redução das atividades industriais, por si mesma, não seria um problema, se elas fossem substituídas por outras ocupações de qualidade nos serviços de diferentes tipos. Como isto não ocorre com a velocidade e quantidade necessárias, o mercado de trabalho encolhe, aumentando o número de pessoas que vivem da prestação de serviços precários e em situações de marginalidade social, e a segregação social aumenta nas cidades.

Em Lima, depois de um longo período de estancamento, a economia urbana começou

[4] Estamos nos referindo às áreas metropolitanas das duas cidades, que vão além do município da capital dos Estados, mas não incluem o Estado como um todo.

a desenvolver-se nos anos 1990, graças às políticas de estabilização econômica e aos incentivos aos investimentos estrangeiros. A modernização econômica induziu o surgimento de novas camadas sociais em Lima, de maneira muito similar ao que ocorreu em muitas outras cidades da região. Na descrição de Cotler, "estas mudanças alteraram a composição social das cidades jovens, nas quais se observa o crescimento de novos setores médios que se distinguem dos tradicionais por suas origens, ocupações, estilos de vida e aspirações; por isto, as grandes empresas comerciais descobriram o potencial de consumo nestes distritos e concorrem na instalação de supermercados e "malls". A estes centros comerciais se acrescentam a presença de colégios e serviços médicos privados, de entidades bancárias, restaurantes, discotecas, cinemas, ginásios e lojas de modas, para valorizar o solo e redesenhar o espaço urbano" (Cotler 2007).

Ao mesmo tempo, aumentava a frustração das populações mais pobres da capital e, sobretudo, do interior, deixados para trás pelo processo de modernização da economia, o que se reflete nas sucessivas derrotas dos governos nas eleições. Na percepção do observador, "hoje em dia, o crescimento econômico dos últimos anos e as transformações sociais e políticas que acarretou agravaram as contradições entre os interesses sociais existentes em Lima, a costa urbana e a população da serra. Esta situação se mostra particularmente complicada pela inexistência de mecanismos institucionais válidos e capazes de estabelecer mediações políticas e administrativas para amainar tais contradições, o que deriva na criação de cenários políticos voláteis que podem ter consequências imprevisíveis".

No caso da Bolívia, as tentativas de modernização da economia a partir dos anos 1980 acentuaram o processo de concentração populacional na área metropolitana de La Paz e El Alto, sem que a economia efetivamente se desenvolvesse: "A partir de 1985, quando se iniciaram as reformas econômicas de corte neoliberal na Bolívia, tanto a cidade de La Paz como a de El Alto se converteram em receptoras de dois tipos de emigrantes: i) Indígenas de povoados próximos às cidades que, devido à escassa viabilidade econômica e financeira em suas regiões, viram-se obrigados a migrar para El Alto ou La Paz. ii) Depois do colapso do setor minerador boliviano, e do fechamento da empresa estatal, Comibol, propiciado pelas reformas estruturais, milhares de trabalhadores mineiros passaram a povoar estas duas urbes andinas, especialmente a cidade de El Alto (...) A população que reside em áreas urbanas

aumentou de 37,2% para 67,2%. As zonas metropolitanas de La Paz e El Alto concentram 93% da população urbana. (...) Não obstante esta concentração, o departamento de La Paz perdeu dinamismo econômico na última década. Desde 1996, o crescimento do PIB da região é o menor que o produto gerado em Santa Cruz. Desde então, a economia pacenha se encontra estancada com uma ligeira recuperação até o ano 2005" (Chavez A. 2007).

A combinação de estancamento econômico, aumento da desigualdade social e aumento populacional levou a um clima de grande mobilização política na cidade, e, por extensão, a todo o país, o que explica em grande parte a eleição de Evo Morales para a presidência do país, com a bandeira simbólica da defesa dos interesses e recuperação dos valores das culturas andinas. Entretanto, a Bolívia não é uma sociedade tradicional, mas uma sociedade profundamente afetada por sua vinculação à economia de mercado, através da mineração e exploração de recursos naturais em seus diversos momentos, das formas mais modernas de produção industrial, prestação de serviços e atividades agrícolas diversas, incluindo a agricultura da coca.

Um dos aspectos patológicos mais graves que se acentuou nas regiões metropolitanas da América Latina é o aumento da violência urbana, gerando clima de medo e insegurança que intensificou a segmentação das cidades em áreas protegidas por muros e cercas elétricas, para a população mais rica, e áreas e assentamentos mais pobres, muitas vezes dominadas por organizações criminosas associadas ao tráfico de drogas que impedem a entrada da polícia, quando não a corrompem (Caldeira 2000; Zaluar 2004).

Para ser interrompido, este processo de perda de densidade econômica e intensificação dos problemas sociais exige ações em pelo menos três níveis. Do ponto de vista econômico, as grandes cidades precisam reinventar-se, de alguma forma, a partir das vantagens comparativas e locacionais que possam ter; precisam desenvolver políticas específicas para reduzir os problemas mais sérios de pobreza, isolamento e marginalidade social que afetam um grande número de seus cidadãos; e, para fazer estas duas coisas, precisam estabelecer novas formas de governabilidade.

O uso do solo e a questão habitacional

Entre as questões que as administrações metropolitanas têm de tratar – emprego, transportes, segurança, poluição ambiental, educação – destaca-se a problemática do

que fazer com os assentamentos irregulares que existem e crescem em quase todos os centros urbanos. Enquanto os demais problemas são, até certo ponto, comuns a todo o país, o tema habitacional é mais específico das cidades, pelas dimensões a que chegaram os processos de ocupação irregular dos espaços urbanos.

Idealmente, deveriam existir sistemas de crédito que permitissem que as pessoas mais pobres pudessem adquirir ou financiar a construção de suas casas segundo suas rendas, mas, de fato, estes sistemas, alguns dos quais criados pelos governos entre 1950 e 1970, desapareceram, destruídos pela inflação, indexação e incapacidade das pessoas de baixos rendimentos de pagar suas dívidas, pela instabilidade e precariedade de seus empregos (Freire, Ferguson, Lima, Cira, and Kessides 2007). A idéia de criar mercados privados para a construção de casas populares, favorecida pelo Banco Mundial nos anos 1990, tampouco funcionou (World Bank. 1993), e as poucas experiências de transferir as populações para conjuntos habitacionais construídos pelos governos não deram bons resultados, como foi dramatizado no filme brasileiro sobre a “Cidade de Deus” (Valladares 1978).

A alternativa a estes sistemas e mecanismos formais de acesso à moradia foi a aceitação da inevitabilidade das casas e assentamentos irregulares. Casas irregulares podem ser construídas com investimentos iniciais muito baixos, há a possibilidade de introduzir melhorias ao longo do tempo, e elas não estão sujeitas às limitações de espaço e distância dos centros urbanos que são típicas das habitações populares construídas pelos governos ou empresas privadas em áreas periféricas, quando existem.

O fato de que sejam ilegais, ocupando áreas públicas ou privadas, e também impróprias, como morros, parques e áreas de proteção ambiental, não é um problema insuperável no curto prazo, devido à aceitação pelas autoridades de que as pessoas não podem ser retiradas de suas casas sem que o governo lhes proporcione uma alternativa adequada, que de fato não existe. As políticas de *laissez faire* das autoridades urbanas em relação aos assentamentos informais, apoiadas por movimentos sociais e partidos políticos de base popular, fazem com que o risco de remoção forçada dos assentamentos informais seja quase inexistente. No melhor dos casos, é possível que a própria comunidade, com o apoio de governos e de organizações não-governamentais, consiga introduzir alguns serviços básicos nestes assentamentos. No entanto, é mais comum que os serviços urbanos regulares de água,

coleta de lixo, serviços sanitários, segurança e educação não existam ou sejam muito precários. Embora ilegais, as casas nestas localidades adquirem valor de mercado e, muitas vezes, são monopolizadas por máfias locais que as vendem ou alugam e que também proporcionam serviços clandestinos de eletricidade, televisão a cabo, Internet, transportes e outros. Na Rocinha, a principal favela do Rio de Janeiro, com uma população estimada de 130 mil pessoas, existem edifícios de 11 andares, construídos sem aprovação ou fiscalização técnica por parte das autoridades municipais, e quase todas as moradias têm ligações clandestinas de eletricidade e televisão.

Os assentamentos irregulares seriam uma resposta razoável aos problemas aparentemente insolúveis de habitação nos centros urbanos, se não fosse por dois tipos de dificuldades. Primeiro, a ausência de serviços e normas públicas de construção e urbanidade põem as pessoas em situação de alto risco físico, sem dúvida, pelas calamidades provocadas pelas chuvas e deslocamentos de terreno, incêndios e doenças provocadas pela promiscuidade e dejetos; e social, pela violência associada à apropriação das comunidades por máfias armadas, pela falta de acesso ou má qualidade das escolas, e pela disseminação do tráfico e uso de drogas ilegais, que são a principal fonte de renda das máfias. Segundo, os assentamentos irregulares, à medida que avançam sobre as cidades, provocam sua deterioração urbanística, que deprecia o valor das propriedades, tendo como consequência a redução da principal base de arrecadação de impostos que poderiam ser utilizados em benefício de toda a cidade, e afugentando empresas que existem ou poderiam ter interesse em se estabelecer na cidade, afetando os níveis de emprego e renda de toda a população.

Diferentes políticas foram propostas e tentadas para resolver esta situação. Poucos defendem hoje a remoção forçada das populações destes assentamentos para novas áreas residenciais afastadas; não há recursos nem condições políticas para isso, e, se houvesse, as pessoas dificilmente aceitariam, porque isto significaria uma grande desorganização de sua vida social e de trabalho e, muito provavelmente, ter que viver em uma moradia pior da que construíram informalmente ao longo dos anos.

No outro extremo está a proposta de legalizar as situações irregulares e dar às pessoas a propriedade formal de suas casas. Esta proposta recebeu muita atenção, sobretudo porque foi apresentada originalmente como a chave para superar os problemas da pobreza nas grandes cidades, ao dar às pessoas, entre outras coisas, a possibilidade de

comprar e vender suas propriedades, ou usá-las como garantia para a obtenção de créditos (Soto 2000). Na prática, há muitas situações, sobretudo nos assentamentos em áreas de risco e em casas muito precárias ou habitadas por várias famílias, em que esta atribuição de titularidade não é possível. Ademais, não há evidência de que, por si mesma, a atribuição da titularidade teria os efeitos que se supõem na melhora das condições de vida das populações. Não há dúvida de que, na medida do possível, é importante regularizar a propriedade informal, mas isto não pode ser feito sem outras políticas mais ativas.

Uma política intermediária, que foi tentada nos últimos anos, é a de tratar de integrar os assentamentos irregulares à sociedade, da melhor maneira possível, abrindo espaço para os serviços públicos, tanto de educação e saúde como de segurança, urbanizando as ruas e organizando os acessos e os transportes públicos. Estas políticas podem requerer a remoção de uma pequena parte da população, o que pode ter custos políticos altos, e os custos econômicos podem ser maiores que seriam no desenvolvimento de novos assentamentos regulares. A consequência é que os projetos de urbanização dos assentamentos frequentemente não se concluem ou se limitam a umas poucas áreas (Abiko, Cardoso, Rinaldelli, and Haga 2007). Estas dificuldades chamam a atenção para a necessidade de ter políticas muito firmes para impedir a formação e expansão dos assentamentos irregulares, seja por medidas repressivas, quando é indispensável, seja, sobretudo, pela oferta de alternativas razoáveis de moradia para as populações de baixa renda.

No médio prazo, são necessárias combinações de políticas que freiem a expansão de assentamentos irregulares, legalizem a propriedade das casas onde seja possível, façam chegar os serviços públicos às comunidades, organizem e envolvam seus habitantes na gestão local, e proporcionem alternativas de moradias regulares que estejam ao alcance das pessoas e signifiquem melhoras efetivas em relação aos assentamentos. Para isso, o envolvimento do setor privado é importante e possível, como mostra a experiência do projeto "*Patrimonio Hoy*" conduzido por CEMEX, uma grande empresa produtora de cimento no México, que organiza pequenos grupos de família que se comprometem a um programa de poupança de 70 semanas, proporciona crédito e a entrega de materiais de qualidade a preços competitivos e conseguiu, nos dois primeiros anos de atividade, atender cerca de cem mil pessoas; esta iniciativa expandiu-se e atraiu novos investidores (Freire et al. 2007).

A questão habitacional está associada também a outras dimensões importantes das grandes cidades, como os sistemas de transportes públicos e a densificação da ocupação do solo, para facilitar a entrega dos serviços públicos, e a recuperação dos centros urbanos, que em muitas cidades sofreram processos graves de decadência e degeneração. Em todas estas políticas, é indispensável a liderança da administração pública e também a motivação e o interesse das comunidades e do setor privado, que são os únicos capazes de induzir as velhas cidades do novo continente a uma nova vida e a perspectivas renovadas.

Governabilidade

Do ponto de vista institucional, um problema comum às grandes cidades é que elas se constituem em entidades econômicas, geográficas e sociais que não têm correspondência nem com as municipalidades nem com os governos ou administrações de nível regional ou nacional. Tipicamente, as municipalidades têm fronteiras históricas que são ultrapassadas pela expansão urbana, e as cidades ficam sob a responsabilidade de uma municipalidade de alcaides ou prefeitos que nem se comunicam e nem coordenam suas atividades uns com os outros. Há problemas de definição legal de atribuições, que podem ser das municipalidades ou das autoridades regionais ou nacionais, e sérias questões associadas com a arrecadação de impostos, sua distribuição e o fornecimento de serviços públicos para a população.

Menos perceptível, mas igualmente importante, é que, pela própria importância que as grandes cidades têm em seu país, seus líderes políticos, intelectuais e empresariais costumam ter um forte envolvimento e participação nas questões nacionais e pouco interesse nas questões meramente locais. A consequência é que a política local fica em mãos de pessoas cujo principal interesse são os benefícios da política clientelista, que não têm interesse ou não conseguem mobilizar os recursos necessários para fazer as transformações e gerar as iniciativas de interesse geral que as cidades necessitam.

Uma lista das questões de governabilidade que afetam as áreas metropolitanas inclui (Sivaramakrishnan 1999):

- *A necessidade de considerar as cidades como unidades político-administrativas e não simplesmente como assentamentos urbanos.* Na maioria dos países, os governos nacionais são organizados por setores funcionais, e as questões urbanas são tratadas de forma descoordenada por diferentes secretarias ou ministérios, ou deixadas para

uma agência especializada em “questões urbanas”, mas sem recursos e autoridade política significativos.

Descentralização. Muitos países da América Latina passaram por processos importantes de descentralização, transferindo atribuições dos governos centrais para as autoridades locais. A dificuldade é que os limites e atribuições tradicionais dos municípios não coincidem com as dimensões e alcance dos complexos urbanos, o que faz com que as iniciativas e ações públicas se diluam em ações não coordenadas. Grandes cidades exigem investimentos contínuos e ação em níveis diferentes de governo, coordenação que não é fácil de conseguir.

Administração fiscal. As prioridades dos governos nacionais e locais não costumam ser as mesmas em termos do uso dos recursos públicos. A transferência de recursos aos governos locais, por um lado, permite ações públicas de interesse para a cidade; por outro lado, pode levar a que não existam esforços para mobilizar recursos locais. Na medida em que as grandes cidades devem se submeter a regras homogêneas de administração financeira, desenhadas para municipalidades de tamanhos muito diversos, isto gera tensões e dificuldades. O controle dos gastos pelo governo central pode afetar o poder político e a influência de grupos locais, que se ressentem da perda de poder e influência.

Participação local e mobilização cívica. A noção de que, para além das estruturas formais de governo, a sociedade civil deve participar mais diretamente das decisões e implementação das políticas de interesse das cidades é hoje universalmente aceita, e existem muitas experiências bem-sucedidas em diversos países neste sentido. Esta participação pode ocorrer em diferentes níveis, desde as atividades mais básicas, na administração da vida cotidiana, envolvendo as comunidades locais em questões de segurança, limpeza e qualidade de vida, até a supervisão e apoio às instituições públicas de educação e saúde, chegando a formas mais complexas de participação nas decisões de interesse comum, como nas experiências de orçamento participativo. Em um nível mais ambicioso, a participação da sociedade civil na “reinvenção” das cidades, identificando suas possíveis vocações e mobilizando recursos públicos e privados para levá-las adiante, é de importância fundamental.

Mas, o conceito de “sociedade civil” é muito impreciso, e existe o risco de que os grupos de interesse com mais capacidade de organização e mobilização terminem por

ocupar o lugar que normalmente caberia às instituições de representação legalmente constituídas – prefeituras, conselhos municipais, câmaras de vereadores. A combinação entre a perda de funções e autoridade das instituições municipais, superadas pelas dinâmicas mais amplas dos complexos urbanos, com a mobilização dos setores mais ativos da sociedade civil na promoção de suas agendas, pode gerar situações problemáticas, em que a maioria da população perde seu direito de se fazer representar politicamente. Por outro lado, a mobilização da sociedade pode ser importante justamente para dar vitalidade, responsabilidade e fortalecer a legitimidade das instituições democráticas.

Economia urbana e privatização. Existem muitas razões pelas quais o setor privado deve e pode participar dos processos de recuperação das cidades. É muito frequente que as instituições públicas responsáveis pelos serviços essenciais de limpeza, saúde, transporte, educação e habitação nas grandes cidades sejam instrumentos de política clientelista, funcionem mal e a custos muito altos. A transferência de alguns destes serviços ao setor privado, quando é feita de forma limpa e com supervisão apropriada, pode trazer benefícios importantes, em termos de eficiência empresarial, custos adequados e qualidade dos serviços.

Mas, isto não ocorre de forma automática, e há muitos exemplos de coalizões entre políticos e grupos empresariais que resultam na apropriação privada dos recursos públicos sem que os benefícios cheguem à população. Existe também um problema importante nos processos de privatização, que é a necessidade de estabelecer subsídios diretos ou cruzados para que a população de menos renda não seja prejudicada. A privatização dos serviços públicos não libera, antes, aumenta a necessidade dos governos de exercer seu papel de regulação e supervisão.

Planificação – A idéia de que as cidades necessitam de planos estratégicos para seu ordenamento e crescimento tem muita aceitação nas agências de governo e de cooperação internacional, e também entre engenheiros, arquitetos e urbanistas. Não há dúvida de que os sistemas de transporte urbano, o abastecimento de água e energia, os serviços de coleta de lixo e limpeza, o uso ordenado do espaço físico, tudo isso requer projetos integrados de longo prazo, que levem em consideração, entre outras coisas, as tendências de crescimento e realocação geográfica das populações e as atividades econômicas das cidades. Por outro lado, já não se acredita tanto na conveniência e possibilidade de grandes projetos de redesenho das cidades (Hall

2002), na escala da reforma Haussmann de Paris, no século XIX, ou de Pereira Passos, no Rio de Janeiro, em princípios do século XX, que tiveram custos sociais claramente inaceitáveis hoje em dia. Mais que um projeto de engenharia ou urbanismo, os planos estratégicos buscam ser, hoje, um "processo sistemático e criativo que assenta as bases de uma atuação integrada de longo prazo, para atingir uma visão de futuro formulada e compartida entre os agentes sociais e econômicos de uma metrópole. Este novo instrumento repousa em intensos processos de participação coletiva de baixo para cima, que perseguem um pacto entre Administrações Públicas, agentes econômicos e sociais e cidadãos, para tornar realidade uma visão, por meio de estratégias e projetos específicos que construam e mantenham vantagens competitivas. Em suma, o Plano Estratégico aparece como o marco de atuação no qual os diferentes agentes assumem responsabilidades para implantar a estratégia metropolitana através de ações específicas" (Roura and Güell 2002).

A criação e transformação dos governos metropolitanos

A necessidade de superar a divisão das áreas urbanas em municipalidades isoladas, através de alguma forma de governabilidade ou administração metropolitana, levou muitos países a criar diferentes formas de agências, consórcios ou mesmo governos metropolitanos. Estes governos, quando são bem-sucedidos, caracterizam-se por quatro elementos principais: (1) forte legitimidade política, obtida através da eleição direta de seus representantes políticos; (2) autonomia significativa, tanto em relação aos governos nacionais como aos governos locais, adquirida e mantida graças a recursos humanos e financeiros próprios; (3) ampla jurisdição; (4) cobertura regional relevante, correspondendo à sua respectiva área urbana funcional (Lefevre 1998; Sharpe 1995).

Existem muitas experiências de administração regional que se aproximam deste modelo, sobretudo nos Estados Unidos, Canadá e Europa, que já permitem que se possa analisar seu impacto e identificar seus limites e possibilidades (Lefèvre 2002). Poucos implementaram plenamente os quatro elementos indicados acima, em parte pela disputa ideológica entre os proponentes de formas mais verticalizadas de integração institucional e planejamento centralizado e os que, identificados com as teorias políticas de *public choice*, preferem a criação de estruturas de cooperação horizontal, mantendo a autonomia dos governos locais. Para além das diferenças

ideológicas, os processos de consolidação política e institucional nos regimes democráticos são difíceis, porque implicam transferências importantes de autoridade e recursos e antagonizam interesses estabelecidos. Uma das alternativas aos governos metropolitanos, típica dos Estados Unidos, foi a criação de consórcios e agências especializadas em questões como transporte, por exemplo, ou os sistemas de coleta de lixo e de águas residuais. Na Europa, até os anos 1980, houve várias tentativas de criação de autoridades metropolitanas, que hoje se consideram como não muito bem-sucedidas, em parte porque não conseguiram obter legitimidade junto à população das cidades, e em parte também por terem sido implantadas de modo rígido e burocrático, muitas vezes por iniciativa dos governos centrais, sem levar em conta as peculiaridades de cada região.

A partir dos anos 1990, surgiram novas iniciativas, caracterizadas por formas muito mais intensas de negociação, coalizões, participação voluntária e flexibilidade, com a forte presença de governantes, empresários e líderes comunitários, em contraste com as experiências anteriores de poder burocrático e planejamento centralizado. Os objetivos não são estabelecidos de antemão, mas construídos passo-a-passo. E, possivelmente, o mais importante, o processo de negociação e participação não se dá somente em um primeiro momento, mas é permanente e parte integrante dos mecanismos de funcionamento dos governos metropolitanos. Bologna, Rotterdam, Stuttgart, Barcelona, Madri, Bilbao, Valencia, entre outras, são citadas na literatura como exemplos de experiências positivas (Lefevre 1998). Têm em comum, além dos elementos de participação voluntária, negociação e flexibilidade, a liderança firme da administração das cidades centrais, que deve ser capaz de proporcionar recursos e fazer as negociações e concessões necessárias para conseguir o apoio das municipalidades menores, bem como de diferentes setores da população.

Experiências Latino-Americanas

A América Latina tem alguns exemplos significativos de reforma e reorganização de governos urbanos que servem de exemplos sobre o que se pode ou não adaptar. Um dos mais conhecidos é o de Bogotá, que teve como base a capacidade do governo de criar um novo sistema fiscal, baseado na riqueza disponível na cidade, começando pela propriedade territorial, e usar recursos os para investir de forma produtiva na própria cidade (Saldias 2007).

Começando com a aprovação do Estatuto Orgânico de Bogotá em 1993, "a reforma introduziu modificações significativas: regras de jogo adequadas na divisão do poder dentro da cidade, profissionalização dos servidores públicos, autoavaliação de imóveis, cobrança trimestral do imposto de indústria e comércio etc., e os esforços políticos de redução dos gastos de funcionamento, que contiveram o déficit fiscal, melhoramento da gestão de arrecadação, entre as mais importantes, resultados que se tornam evidentes em termos fiscais a partir do ano de 1994." "Em relação à racionalização tributária, simplificou-se a estrutura, sistematizou-se a arrecadação e incorporou-se a rede bancária para o pagamento dos impostos. Além disso, melhoraram-se programas de fiscalização e cobrança, que utilizavam mecanismos e procedimentos do Estatuto Tributário Nacional, e de recuperação de carteira". "A aceitação das obrigações tributárias pelos cidadãos, a transparência do sistema e o fortalecimento das relações entre os cidadãos e o Distrito constituíam objetivos voltados para a geração de uma cultura tributária, a qual era fundamental para o êxito da estratégia". "Entre outros aspectos, durante este governo estabelecem-se instâncias intersetoriais e interterritoriais como o Conselho Regional de Competitividade e a Mesa de Planejamento Regional, a partir das quais se inicia uma nova fase de relações entre atores e agentes de distintos níveis de atividade, governo e jurisdições. Além disso, estimula-se a participação da cidade em cenários e instâncias externas próprias de cidades, iniciando-se uma gestão sistemática de caráter internacional, tanto com outras cidades e instâncias públicas e multilaterais, como de venda (marketing) da cidade, frente a agentes financeiros e empresariais". "A cidade e os municípios e departamentos vizinhos iniciaram um processo para construir e tornar-se uma estrutura urbana regional que aproveite as economias de escala e de aglomeração próprias de uma cidade de 7 milhões de habitantes, com capacidade para enfrentar problemas da segurança agroalimentar e ser o principal mercado do país. Isso implicou a configuração de novas estruturas e instrumentos de planejamento e desenvolvimento regional, toda vez que a cidade-região representasse desafios e problemas diferentes dos tradicionais de uma cidade considerada em si mesma. Igualmente, significou para o governo local adquirir capacidade de manobra das autoridades públicas frente à economia a partir do crescente fluxo de recursos e o consequente investimento público que foi possível desde 1995".

Um aspecto importante do processo de reforma urbana foi o movimento "Bogotá

como vamos?", uma iniciativa da sociedade civil, com apoio da Câmara de Comércio de Bogotá, dos meios de comunicação e das organizações não-governamentais, desenvolvida a partir da percepção, por parte das autoridades responsáveis pela segurança pública, de criar uma base sólida de apoio social às políticas de longo prazo de redução da criminalidade que estavam implementando (Acero 2007). O movimento foi ampliado com a criação de um sistema de indicadores para acompanhar as transformações na cidade em diferentes aspectos (saúde, educação, meio ambiente, segurança, transportes etc.), que eram divulgados de forma sistemática, através da imprensa, criando desta forma um clima de interesse da sociedade pela gestão pública e maior transparência e responsabilidade para as atividades e os resultados das ações dos administradores. O exemplo de "Bogotá como vamos?" foi adotado também em muitas outras partes, como Cali, Medellín e Barranquilla na Colômbia, e também no Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte e Buenos Aires.

Entretanto, não estão garantidos os resultados deste processo, conseguidos pela combinação de uma liderança política e institucional com a mobilização da sociedade, que foi possível manter ao longo dos anos. Buenos Aires não tem uma experiência semelhante de inovação ao nível da área metropolitana, mas, sim, alguns exemplos bem-sucedidos de cooperação entre o setor público, empresas privadas e organizações não-governamentais. "Os processos de privatização dos serviços de água, gás e saneamento, a partir dos anos 1990, levou a aumentar substancialmente o número de domicílios atendidos, mas não atendeu satisfatoriamente as áreas de urbanização informal, em relação às quais o desconhecimento, por parte das empresas, de suas características e preferências de consumo eleva a percepção do risco que implicaria servir e operar comercialmente com este grupo de domicílios de baixa renda, determinando custos finais mais elevados que os que os domicílios estariam em condições de enfrentar. Deste modo, a falta de informação e coordenação termina impossibilitando a incorporação deste segmento da demanda como novos clientes das redes de serviços de infraestrutura" (Goytia and Sanguinetti 2007).

É possível resumir as características das experiências bem-sucedidas assim (Urani 2008):

- As crises metropolitanas não podem ser resolvidas pelos governos nacionais através de seus instrumentos convencionais de política econômica ou de

políticas públicas;

- Os governos locais tampouco têm capacidade de desenvolver sozinhos estratégias efetivas de superação da crise, porque os problemas vão mais além de sua jurisdição territorial, e porque é difícil garantir a continuidade das políticas ao longo dos ciclos políticos.
- Entretanto, os governos locais podem tomar a iniciativa de convidar diferentes setores da sociedade para a elaboração de estratégias de longo prazo para suas regiões, através de diagnósticos aprofundados, propostas de estratégias de longo prazo, e constituição de novas agências com capacidade de ação e participação do setor público e privado. Para que estas agências não sejam capturadas pelos partidos políticos e grupos de interesses setoriais, estes não devem ser parte das instâncias de decisão, embora devam ser consultados em todo o processo.
- As agências precisam da participação ativa dos setores privados mais dinâmicos e inovadores da economia local, que tenham interesse e perspectivas de crescimento na medida em que os projetos de desenvolvimento tenham êxito.
- É importante incluir universidades e instituições de pesquisa científica, para atividades de diagnóstico, monitoramento e avaliação do processo, e para a formação de quadros capazes de implementar as diversas ações.
- Devem ser capazes de receber ajuda e financiamento de instituições nacionais e internacionais e, para isso, precisam ter uma visão muito clara da rentabilidade econômica dos projetos e iniciativas de desenvolvimento local que estimulam.
- Devem ser dirigidas por técnicos e especialistas com bom conhecimento da realidade local, forte capacidade de articular os diversos setores da sociedade e de se relacionar com os meios de comunicação.

Conclusões

Em certo sentido, as questões de recuperação e governabilidade das áreas metropolitanas resumem toda a problemática da agenda necessária para o desenvolvimento econômico e social da América Latina na democracia. É necessário

introduzir padrões modernos de governabilidade, que combinem legitimidade, eficiência e participação social; administrar as oportunidades e problemas que a globalização traz, com os contrastes que cria entre os setores dinâmicos da economia e os setores mais tradicionais que se desfazem e se desorganizam pela perda de competitividade; fortalecer a educação e a capacidade de inovação, para criar novos tipos de produtos e serviços que possam substituir os antigos; implantar e manter os serviços básicos de saúde, habitação, transportes e segurança pública; e garantir a proteção e ampliação dos direitos humanos de todos os cidadãos.

Pelo acúmulo de problemas que se somam nas grandes regiões metropolitanas, o desafio parece especialmente difícil de superar. Porém, há exemplos suficientes que mostram que não se trata de uma tarefa impossível, e é a partir das raízes da sociedade, nas comunidades grandes e pequenas, mas cada vez mais nas grandes, que se joga a possibilidade real de construir a sociedade moderna, desenvolvida e humana que todos desejamos.

Referências

Abiko, Alex, Luiz Reinaldo de Azevedo Cardoso, Ricardo Rinaldelli, and Heitor Cesar Riogi Haga. 2007. "Basic costs of slum upgrading in Brazil." in *Land and Urban Policies for Poverty Reducation: proceedings of the third Interntional Urban Research Symposium*, edited by M. Freire, R. Lima, D. Cira, B. Ferguson, C. LKessides, J. A. Mota, and D. Motta. Washingon, DC and Brasilia: The World Bank; IPEA.

Acero, Hugo. 2007. "La seguridad ciudadana, entre lo público y lo privado. Experiencia de Bogotá." São Paulo.

Brockerhoff, Martin. 1999. "Urban Growth in Developing Countries: A Review of Projections and Predictions." *Population and Development Reivew* 25:757-778.

Caldeira, Teresa Pires do Rio. 2000. *City of walls: crime, segregation, and citizenship in São Paulo*. Berkeley: University of California Press.

Chavez A., Gonzalo. 2007. "Desarrollo economico local y metropolizacion en el mundo andino. Los casos de La Paz y El Alto." Instiuto Fernando Henrique Cardoso, São Paulo.

Cotler, Julio. 2007. "Lima: nuevos actores y reformas institucionales. ¿vino nuevo en odres viejos?" Instituto Fernando Henrique Cardoso, São Paulo.

Freire, Mila, Bruce W. Ferguson, Ricardo Lima, Dear Cira, and Cristiane Kessides. 2007. "Introdução geral." in *Land and Urban Policies for Poverty Reduction: Proceedings of the Third Interntional Urban Research Symposium*, edited by M. Freire, R. Lima, D. Cira, B. Ferguson, C. LKessides, J. A. Mota, and D. Motta. Washingon, DC; Brasilia: The World Bank; IPEA.

Goytia, Cynthia and Pablo Sanguinetti. 2007. "Desarrollo Local en la Región Metropolitana de Buenos Aires: Nueva governanza para la provisión de servicios en barrios informales." Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires.

Habitat, U. N. 2001. "Cities in a Globalizing World: Global Report on Human Settlements." *London: Earthscan*.

Hall, Peter. 2007. "Land, Shelter, Transport - The Latin American Way." in *Land and Urban Policies for Poverty Reducation: proceedings of the third Interntional Urban Research Symposium*, edited by M. Freire, R. Lima, D. Cira, B. Ferguson, C. LKessides, J. A. Mota, and D. Motta. Washingon, DC and Brasilia: The World Bank; IPEA.

Hall, Peter Geoffrey. 2002. *Cities of tomorrow : an intellectual history of urban planning and design in the twentieth century*. Oxford, UK ; Malden, MA: Blackwell Publishers.

Lefevre, Christian. 1998. "Metropolitan government and governance in western countries: a critical review." *International Journal of Urban and Regional Research* 22:9-25.

Lefèvre, Christian. 2002. "Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas." in *La gobernabilidad de las aglomeraciones metropolitanas de América Latina y el Caribe*, edited by Banco Interamericano del Desarrollo. Washington: BID.

Mooya, M M and C E Cloete. 2007. "Property righs, land markets and poverty in Namibia's 'extra legal'settlements: an institutional approach." in *Land and Urban Policies for Poverty Reducation: proceedings of the third Interntional Urban Research Symposium*, edited by M. Freire, R. Lima, D. Cira, B. Ferguson, C. LKessides, J. A. Mota, and D. Motta. Washingon, DC and Brasilia: The World Bank; IPEA.

Ribeiro, Luiz Cesar de Queiroz, Luciano Martins Rodrigues, and Filipe Souza Correa. 2008. "Território e Trabalho: segregação e segmentação urbanas e oportunidades ocupacionais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro." in *XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais*. Caxambu-MG.

Roura, Juan R. Cuadrado- and José Miguel Fernández Güell. 2002. "Las áreas metropolitanas frente al desafío de la competitividad " in *La gobernabilidad de las aglomeraciones metropolitanas de América Latina y el Caribe*, edited by Banco Interamericano del Desarrollo. Washington: BID.

Saldias, Carmenza. 2007. "Estructura fiscal y configuración de la Ciudad–Región: una primera aproximación a partir del caso de Bogotá D.C. 1991 – 2003." Bogotá.

Sharpe, L. J. 1995. *The government of world cities : the future of the metro model*. Chichester ; New York: J. Wiley.

Sivaramakrishnan, K.C. 1999. "The Legacy of Habitat II: Issues of Governance." Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington.

Soto, Hernando de. 2000. *El misterio del capital por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo*. Lima: Empresa Editora El Comercio.

Urani, André. 2008. *Reconhece a queda e não desanima: Trilhas para a reinvenção do futuro do Rio*. Rio de Janeiro: a sair.

Valladares, Licia do Prado. 1978. *Passa-se uma casa análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

World Bank. 1993. *Housing : enabling markets to work*. Washington, D.C.: World Bank.

Zaluar, Alba. 2004. *Integração perversa: pobreza e tráfico de drogas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.